

# A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG VÉDELME A NEMZETKÖZI JOGBAN

## A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG ELVI KÉRDÉSEI

A huszadik század végére az államközi kapcsolatok, sőt a társadalmak belső viszonyainak értelmezése során is kulcskategóriává vált a biztonság fogalma. Az egyének és a társadalom alapvető szükségletének a megjelenítéséről van szó, a gyorsan változó, átalakuló viszonyok által létrehozott, egyre erőteljesebb igényről a kiszámíthatóságra, az áttekinthetőségre, az előreláthatóságra, a kalkulálható kockázat és rendkívüli helyzet felmerülése esetén érvényesülő védelemre.

A szociális biztonság összetett kategória. Tartalmából történetileg először a társadalombiztosítás jelent meg, (erről még lesz szó részletesebben a tanulmány következő részében) amelynek lényege a vásárolt, noha nem szükségképpen egészen konkrétan meghatározott szolgáltatás, a kockázati közösségbe tartozók (osztottak) materiálisan megjelenő szolidaritásán, azaz járadék fizetésén alapuló reciprocitás: jövedelemarányos hozzájárulás és a felmerülő élethelyzetből (öregkor, betegség, stb.) eredő igény esetén kivét.

A szociális biztonság második eleme a szociális (és egészségügyi) segítség, amely akár a léthez való jog elismerésének is nevezhető. Ez alapján lehetővé válik, hogy az „egyensúlynorma zárójelbe kerüljön azok esetében, akik társadalmilag elismert okból nem képesek az ellenszolgáltatásra.”<sup>1</sup> Ilyen esetben vagy hozzájárulás nélkül kerül sor kivételre vagy az abban részesülő valamilyen kényszer-ellenszolgáltatás nyújtására (például közmunka) kötelezett.

A társadalombiztosítás elvileg önjáró lehetne, valójában azonban aligha nélkülözheti az állami költségvetés hozzájárulását, különösen olyan országokban nem, amelyekben valóban széles körű szolgáltatásokat nyújt a kedvezményezettek széles körének; vagy ott, ahol a felhalmozott vagyont az állam egyszerűen el(át)vette. A szociális segítségnyújtás finanszírozása egyértelműen az állam által beszedett adókból történik. Következésképpen, már a társadalombiztosítás esetében is, de a szociális segítségnyújtás kapcsán még inkább felvethető a jövedelemtranszfer indokolhatóságának kérdése. Anélkül, hogy ezt a kérdést itt részletezném, csupán arra hívom fel a figyelmet, hogy a pragmatikus érvek mellett, mint a piacgazdaság zavartalan társadalmi körülményeinek biztosítása, mind

a három fő nyugati politikai irányzat megtalálta azokat az ideológiai tételeket, amelyek mentén igazolták annak elvi szükségességét: a szociáldemokraták az egyenlőség gondolatára alapozott, a konzervatívok a nemzeti, illetve a vallási közösséghez tartozáson alapuló szociális igazságot, a liberálisok pedig a szabadságjogok tényleges gyakorlása érdekében biztosított szociális állampolgárság eszméjét. A nyolcvanas években kezdődő neoliberális-konzervatív átalakulás az adók csökkentése útján beruházásösztönző gazdaságpolitika, a globalitás kikényszerítette változások, *tehát* a jövedelemtranszfer mértékének erőteljes mérséklése, noha elvi igazolást nyertek olyan tételekkel, amelyek bizonyítani igyekeztek az előbbiekből jellemzett ‘jóléti konszenzus’ alapjainak téves, a társadalmi és gazdasági racionalitást sértő, szabadságellenes, atavisztikus jellegét, az általános választójog alapján működő modern politikai rendszerek pártjainál nem vezethettek csupán a szociális háló korrekciójára.

A korrekció lényege a társadalombiztosítás területén a járadék és az az alapján történő ellátás szűkítése és a magas jövedelemmel rendelkezők magánbiztosítási rendszerébe történő átlépésének megteremtése. A szociális segítségnyújtást illetően pedig, legalábbis a munkaképesek esetében a kényszer-ellenszolgáltatások rendszerének a kibővítése történt, és azok számára, akik ezt nem tudják vagy nem akarják teljesíteni, megszűnik az ellátás igénybevételének lehetősége.<sup>2</sup> Nyilvánvalóan kevesebben vannak azok, akik szabad választás útján kívánnak szociális segítségnyújtásban részesedni, de az bizonyos, hogy vannak ilyenek. Ezt még a fabiánus szocialista George Bernard Shaw is elismeri, amikor az *Ember és felsőbbrendű ember* című színművének harmadik felvonása elé illesztett elmélkedésében erről ír, és ezt mivel jobban megfogalmazni úgysem tudnám, ezért célszerűnek látom idézni: „Vannak, akik azért kerülnek tehetetlenül a dologházba, mert semmire sem jók, de vannak olyanok is, akik elég bátrak és éles eszűek ahhoz, hogy füttyöljenek a társadalomnak arra a közmegegyezésére (amit az adófizetők nyilvánvalóan nem önzetlenül találtak ki), hogy az ember köteles verejtékes és rosszul fizetett munkával megkeresni a kenyerét, holott megvan az a lehetősége is, hogy besétáljon a szegényházba, kijelentse magáról, hogy nincstelen koldus, és a törvény értelmében jobb ellá-

tást, ruházkodást és lakást követeljen magának, mint amilyenekhez a maga erejéből csak keserves küszködés után jutna.”<sup>3</sup>

Újabbban a szociális jogalkotás tehát a visszaélőkre hivatkozva kizárja az ‘érdemteleneket’ az ellátás köréből. Megteheti-e ezt, ha a kérdést a szociális biztonsághoz való jog szempontjából, illetve ha általában az emberi jogok oldaláról vizsgáljuk? Ez a kérdés elvezet a szociális biztonsághoz való jognak a szociális jogok rendszerében elfoglalt helyére vonatkozó problémához.

Ha a széles értelemben felfogott szociális jogok teológiáját vizsgáljuk, az első és legfontosabb céljának az alapvető emberi szükségletek kielégítését kell tekintenünk. Minden emberi lénynak joga van az élethez – a kiindulópont tehát kívül van a szociális jogok körén: a legalapvetőbb emberi jog –, és az élet fenntartása és folyamatossága meghatározott feltételek fennállása híján lehetetlen. Ezért fogalmaz az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 25. cikkének 1. bekezdése úgy, hogy minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosításához alkalmas életszínvonalhoz. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11 cikkének 1. bekezdése alapján a részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára. A megfelelő életszínvonalhoz való jog ez utóbbi normaszöveg szerint feltétlenül magában foglalja a táplálkozást, a ruházkodást és a lakást, amelyek megalapozottan tekinthetők alapvető emberi szükségleteknek, továbbá az életkörülmények állandó javulását.

A megfelelő életszínvonalhoz való jog egyik kedvenc példája a szociális jogokat értelmetlen ostobaságnak, lehetetlen szolgáltatásokra irányuló kielégítetlen igényeknek tartóknak. Anélkül, hogy itt szó esnék a szociális jogok végrehajtására vonatkozó állami kötelezettségek általános kérdéseiről, eltérő perspektívába helyezi az alapvető emberi szükségletek kielégítésének problémáját, ha kiindulópontul az ENSZ Közgyűlésének a Fejlődéshez való jogról szóló nyilatkozatát tekintjük, amely 2. cikkében a gazdasági és társadalmi fejlődés aktív alanyának az egyént tekinti, aki egyénileg s kollektív módon is felelősséget visel ezért. Azaz, a rendelkezésre álló erőforrásait, tulajdonát, illetve munkaerejét használja fel erre; következésképpen él a tulajdonhoz, illetve a munkához való jogával. Ezek az emberi jogok egyúttal olyan jogcímeket is jelentenek, amelyek alapul szolgálnak a társadalmi elosztásban való részvételre. Csupán akkor, ha ezeken a jogcímeken nem biztosítható az alapvető emberi szükségletek kielégítése, következik a szociális biztonsághoz való jogra történő hivatkozás.<sup>4</sup> Itt is azonban egyértelmű hierarchia van: e társada-

lombiztosításból eredő szolgáltatások meg kell, hogy előzzék a szociális segítségnyújtást. Az a nagyfokú szabadság azonban, amelyet az állam élvez a szociális jogokból eredő igények teljesítését illetően, kiterjed a társadalombiztosítás s a szociális segítségnyújtás belső arányainak megállapítására, sőt arra is, hogy ez utóbbiakhoz kényszerfeltételeket támasszon. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ezeket a feltételeket nem teljesítő személyek esetében az alapvető emberi szükségletek kielégítése, akár még a feltételek teljesítésére kilátásba helyezett színvonal alatt is, ne lenne, ne maradna állami kötelezettség. Az elvi vita csupán abban lehet, hogy az utóbbi kötelezettség vajon a szociális biztonsághoz való jogból ered-e, vagy annak helyére lép – végső garanciaként – a megfelelő életszínvonalhoz való jog. Az Európai Szociális Karta Független Szakértői Bizottságának ‘esetjogát’ tanulmányozva Martin Scheinin arra a következtetésre jut, hogy a Bizottság álláspontjában abba az irányba történt elmozdulás, hogy a *társadalombiztosítás útján történjen a társadalom valamennyi tagjának alapvető szükségleteinek kielégítése*.

A társadalombiztosítási szolgáltatások kikényszerítésével kapcsolatban, azok megerősítése érdekében jelent meg az *új tulajdon* koncepciója,<sup>5</sup> amely szerint a jogosított tulajdont szerez a neki járó pénzbeni s természetbeni ellátásokra, következésképpen arra is joga van, hogy éljen a tulajdonvédelem területén rendelkezésre álló kifinomult jogi eszközökkel. Erről a kérdésről a későbbiekben még részletebben szó lesz.

## A GENEZIS: A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS LÉTREJÖTTE

Mivel a mai viták szempontjából érdekes tanulságokkal szolgál, érdemes röviden felidézni a társadalombiztosítás bevezetésének némely körülményét.

A 19. században az iparosodás, a városiasodás, a bérből élő munkásosztály gyors növekedése, a szociális ügyek szabályozatlansága a ‘megalázottak és a megszomorítottak’ számának gyors növekedéshez vezetett, főként a munkaképességüket elvesztettek körében. A szociális kérdés orvoslására felmerült egyik megoldási ötlet a Disraeli brit miniszterelnök s konzervatív gondolkodó által is támogatott gondolat volt, amelynek lényege, hogy a gyártulajdonost a földesúrhoz hasonló felelősségteljes, atyai kapcsolat fűzze a munkásaihoz.<sup>6</sup> Ez az, amit Franciaországban ipari patronáznak neveztek.<sup>7</sup> Ez az elképzelés azonban nem jelenthetett gyakorlati megoldást erkölcsi készletés, illetve anyagi lehetőség híján. Az igazi gondot azonban az jelentette, hogy a tőkeerős nagyvállalatok

résztvénnytámogatási formában működtek, amelyek igazgatóit semmiféle kapcsolat nem fűzte az általuk igazgatott gyár munkásaihoz.<sup>8</sup> Életképesek voltak viszont a munkások önkéntes kölcsönös segélyegyletei. Ezeknek a munkástársulásoknak a törvényi vitája kapcsán, például a francia Nemzetgyűlésben úgy szóltak meg, egyébként támogatólag, a magánszféra és a politikai állam éles elválasztásán őrködő liberálisok, hogy egyetértésük feltételül szabták minden állami részvétel és befolyás kizárását. Emile Olivier például 1864. április 27-én akként foglalt állást ebben a kérdésben a francia Nemzetgyűlésben, hogy egyúttal elátkozta a gondviselő államot: „Ebből származnak legott a centralizáció túlzásba vitt vadhajtsái, a szociális jogok határt nem ismerő kiterjesztése, a szocialista reformerek túlzásai, ebből Babeuf és társainak pere, a gondviselő állam koncepciója, a forradalmi despotizmus valahány formája. Ebből veszi eredetét az egyéni kezdeményezéssel szembeforduló előítélet.”<sup>9</sup> A dolog érdekessége abban áll, hogy a gondviselő állam elvetésére már akkor sor került, amint erre Castel rámutat, amikor az még nem is létezett.<sup>10</sup> A egykori francia Nemzetgyűlés liberálisainak nézetei akár próféciának is tűnhetnek, abban az értelemben legalábbis, hogy megelőlegezik a jóléti állammal szembeni huszadik század végi bírálatokat.

Amikor az 1880-as évek Németországában Otto von Bismarck kancellár létrehozta a társadalombiztosítás rendszerét, tulajdonképpen valamiféle szintézist alkotott meg az önkéntes betegsegítő egyleteknek és az ipari patronázsnak, tudniillik törvényi szinten nem csupán a dolgozókat sorolta be kötelező módon a járadékfizetők közé, hanem erre kötelezte a tulajdonosokat is, azaz intézményesítette, pénzbeli hozzájárulásként centralizálta az esetleges ‘bensőséges gondolkodásukat’. A fő kérdés itt is azonban az állami hozzájárulás volt, amelyet Bismarck döntőnek tekintett, a munkásoktól leszerelése, az állam iránti hála és az attól való függés megteremtése érdekében. A Reichstag azonban elvetette az állami hozzájárulást, sőt a tulajdonosi járadék bevezetése miatt csökkentette a vállalkozók adóját. Ezekkel a változtatásokkal vezették be az egészségbiztosítást 1883-ban, majd a balesetbiztosítást 1884-ben. Igaz, néhány évvel később, az öregségi nyugdíjbiztosítás bevezetésekor már elfogadták az adóbevételeiből nyújtott állami támogatást. Taylor Bismarck életrajzában úgy kommentálja Bismarck állami részvételre vonatkozó elképzelésének az első két társadalombiztosítási törvény kapcsán elszenvedett vereségét, hogy azt az emberek iránti megvetésének köszönhetette. A tizenkilencedik században még fontos volt az embereknek a szabadság és az autonómia, a legműveletlenebbekben is éltek ezek az eszmék, és mivel Bismarck nem kapott vá-

lasztói támogatást sem, „akkoriban sokan úgy vélekedtek, hogy immáron bebizonyosodott, a biztonságos jövőért az emberek nem hajlandók a szabadságukat feláldozni.”<sup>11</sup> Tylor még hozzáteszi, néhány évtized múlva a biztonság iránti vágy vált meghatározóvá.<sup>12</sup> Anélkül, hogy venném magamnak a kommentálás bátorságát, csupán felteszem a kérdést, nem a választójog korlátozottságából, illetve a szociáldemokraták elutasító álláspontjából eredt-e inkább a bismarcki kudarc? A társadalombiztosítás gondolata egyébként gyorsan elterjedt. Törvények már az 1880-as években Skandináviában is születtek, majd az azután következő negyven-ötven évben lényegében mindenütt Európában, nem utolsósorban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tevékenységének köszönhetően.

Összességében elmondható, az autoriter vonásokkal rendelkező államokban – így Németországban – demokráciapótlékként nyújtott társadalombiztosítás a demokráciának, főként előfeltételének a mindenki-re kiterjedő választójognak köszönhetően általános gyakorlattá vált, elindítva az állam szociális feladatvállalását, amely végül elvezetett a szociális biztonság-hoz való jog megszületéséhez.

## A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG A NEMZETKÖZI JOGBAN

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 22. cikke tartalmazza a szociális biztonsághoz való jogot, amely minden személyt mint a társadalom tagját megilleti. Az Egyetemes Nyilatkozatban ez az első cikk, amely a polgári s politikai jogokat követően belekerült annak szövegébe. Feltehetően a cikknek az ‘ernyő-jellege’ miatt a szociális biztonság fogalma nem került meghatározásra. Valójában az ENSZ Titkárság által eredetileg előterjesztett tervezet részletezte a fogalom tartalmát, azt azonban a kormánytisztviselők elvetették. Elfogadták viszont a 22. cikk ‘ernyő-jellegű’ részét, majd René Cassin javaslatára, elé beillesztették a szociális biztonsághoz való jogot. Végül a szöveget így fogadták el, noha felmerült, hogy egy ilyen általános megfogalmazás elé jobban illenék a szociális igazsághoz való jog.<sup>13</sup> Ez utóbbitól azonban visszaretentek az államok küldöttei. Az ENSZ Titkárság által eredetileg a 22. cikk szövegébe javasolt részletezés módosulva a 25. cikk szövegébe került. Így a 25. cikk utal a munkanélküliségre, a betegségre, a rokkantságra, az özvegyiségre, az öregségre, valamint egyéb olyan esetekre szóló biztosításhoz való jogra, amikor létfenntartási eszközeit valaki akaratától független körülmények között elveszíti.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikke megelégszik an-

nak kimondásával, hogy a részes államok elismerik, hogy mindenkinek joga van a szociális biztonságra, beleértve a társadalombiztosítást is. A 10. cikk 2. bekezdése külön megemlíti a szülő nőknek járó megfelelő társadalombiztosítási szolgáltatásokkal együtt járó szabadságot. A 9. cikk tehát csupán a jogot magát ismeri el – egyúttal az Egyezményokmány legrövidebb rendelkezése. Ugyanakkor előrelépést jelent, hogy egyértelműen a szociális biztonsághoz való jogról beszél és ezen belül helyezi el a társadalombiztosításhoz való jogot. A megfogalmazás az amerikai és a brit képviselőnek a szociális jogok elleni egyértelmű fellépése mellett főként azért lett ilyen rövid, mert a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) magának kívánta fenntartani ezt a kérdéskört. Az ILO a szociális biztonság, de főként a társadalombiztosítás területén 24 egyezményt és 11 ajánlást dolgozott ki, amelyek végrehajtásának ellenőrzésére megfelelő eljárásokat hozott létre,<sup>14</sup> ezek közül a legjelentősebb az 1952. évi Egyezmény a Társadalombiztosítás Minimális Követelményeiről (102. sz.). A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányának végrehajtását ellenőrző ENSZ Bizottság ezt az Egyezményt vette alapul, amikor kidolgozta irányelveit a 9. cikk tekintetében készülő állami jelentéseket illetően. Kilenc kérdéskörben kell tehát az államoknak nyilatkozniuk: orvosi ellátás, betegsegély-biztosítás, munkanélküliségi biztosítás, öregkori nyugdíj, munkahelyi balesetbiztosítás, családi ellátás, anyasági ellátás, munkaképtelenségi ellátás és túlélő házastárs ellátása. Az irányelvek a következő kérdésekre térnek még ki: a GNP hány százalékát költötték társadalombiztosításra, ez hogyan változott 10 éves időtávban. Milyen a viszony az általános társadalombiztosítás és a magánbiztosítás között? Mely csoportok nem részesülnek társadalombiztosításban és miért? Melyek a kimaradó csoportok fő jellemzői? Mi a helyzet a nőkkel ebben a tekintetben? Milyen intézkedéseket tesz a kormány és milyen sikerrel, hogy a társadalombiztosítás ezekre a csoportokra is kiterjedjen? Kap-e az állam nemzetközi segítséget a szociális biztonsághoz való jog megvalósítása érdekében?<sup>15</sup> Amint azt Scheinin megállapítja, a Bizottság a 9. cikk végrehajtásának ellenőrzése során a társadalombiztosítás ellenőrzésére koncentrált; igaz, hogy a megfelelő életszínvonalhoz való jogot rögzítő 11. cikk kapcsán kitér az ott felvetődő szociális segítségnyújtási kérdésre.<sup>16</sup>

Az Európai Szociális Karta több, rendszert alkotó cikk útján védi a szociális biztonsághoz való jogot. A 12. cikk a társadalombiztosításhoz való joggal, a 13.

cikk a szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való joggal, a 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokban való részesülés jogával, a 16. cikk a család szociális, jogi és gazdasági védelmével, a 17. cikk az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemre való jogával kapcsolatos állami kötelezettségeket rögzíti. Az Európai Szociális Kartához fűzött 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikke az idős személyek szociális védelmére való jogáról rendelkezik.

A 12. cikk szerint a részes államok létrehozzák és működtetik a társadalombiztosítás rendszerét (1. bekezdés), azt kielégítő szinten tartják az ezen a területen a minimális követelményeket kimondó Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú egyezménye szerint (2. bekezdés), illetve nemzetközi szerződések útján egyenlő bánásmódot biztosítanak a többi szerződő fél állampolgárainak (3. bekezdés), továbbá le-

A FÜGGETLEN SZAKÉRTŐK BIZOTTSÁGA CIPRUS KAPCSÁN MUTATOTT RÁ, HOGY HA A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI RENDSZERBŐL LÉNYEGES KÉRDÉSEK KIMARADNAK ÉS HA A NYÚJTOTT SZOLGÁLTATÁS ALACSONY, NEM LEHET ANNAK RENDSZERÉRŐL BESZÉLNI.

hetővé teszik a szolgálati időtartamok összesámlálását (4. bekezdés). A Független Szakértők Bizottsága Ciprus kapcsán mutatott rá, hogy ha a társadalombiztosítási rendszerből lényeges kérdések kimaradnak és ha a nyújtott szolgáltatás alacsony, nem lehet annak rendszeréről beszélni.<sup>17</sup> Ugyanakkor ha néhány kérdés, így például a természetbeni betegségi, anyasági és családi ellátás kimarad a társadalom-

biztosításból, az még nem feltétlenül jelenti, hogy a szerződő fél nem teljesítette a 12. cikk 1. bekezdéséből eredő kötelezettségeit.<sup>18</sup> A társadalombiztosítási rendszer megfelelő szintű fenntartása legalább a 102. számú ILO egyezmény alapján vállalt kötelezettség-nél *magasabb* szintet jelent.<sup>19</sup> A folyamatosság pedig azt jelenti, hogy a részes állam minden jelentési ciklusban köteles bizonyítani ez irányú erőfeszítéseit.<sup>20</sup> Az Egyesült Királyság esetében, a Független Szakértők Bizottsága, noha nem állapította meg a cikk megsértését (a cikkel kapcsolatos 'meg nem felelést'), magyarázatot kért a társadalombiztosítási rendszer bizonyos visszalépést jelentő fejleményeire. Ugyanakkor általános értelemben rámutatott, hogy a nagyobb rugalmasság, ha az egyén számára szélesebb választási lehetőséget biztosít, hasznos lehet.<sup>21</sup> 1964-ben az Európa Tanács keretében létrehozták a Társadalombiztosítások Európai Kódexét, melyet 1998-ben megújítottak. A Kódex lényegében megismétli a 102. számú ILO egyezmény rendelkezését.

Az Európai Szociális Karta 13. cikke révén a szociális és egészségügyi segítségre való jog önálló jogként létezik. Legfontosabb jellemzője – éppen ebből következően – az tehát, hogy a szociális segítségnyújtás már jogként értelmezhető. Scheinen szerint két to-



vábbi legfontosabb erénye: a társadalmi és politikai diszkrimináció tilalma valamennyi segítségnyújtásban részesülővel szemben, illetve az, hogy az egyik példája az egyéni jogként, okok bírói úton is kikényszeríthető jognak az Európai Szociális Kartán belül. <sup>22</sup> A 13. cikk a megfelelő erőforrásokkal még a társadalombiztosítás útján sem rendelkező személy számára ír elő betegség esetére ellátást (1. bekezdés), és ezzel biztosítja, hogy az éppen segítségnyújtásban részes személyek ez okból ne veszítsék el politikai vagy szociális jogaikat (2. bekezdés), tanácsadásban s személyes segítségnyújtásban részesüljenek (3. bekezdés), illetve ezeket a szabályokat az államok alkalmazták az 1953. évi Párizsban aláírt Szociális és Egészségügyi Segítségnyújtásról szóló Európai Egyezmény részes államainak területükön tartózkodó polgárai esetében (4. bekezdés).

A 13. cikk 1. bekezdésének nyelve nem utal arra, hogy az eredeti szándék jogilag kikényszeríthető egyéni jog megadás lett volna. Valójában arról van szó, hogy a Független Szakértői Bizottság megállapításai alapozták meg a bírói kikényszerítés lehetőségét, amelyet az 1993. évi módosítás előtt a szintén értelmezési feladatokkal bíró Kormányzati Bizottság hosszú ideig vitatott. A Szakértői Bizottság már kezdetől fogva hangsúlyozta, a részes államok a 13. cikk 1. bekezdését úgy kötelesek végrehajtani, hogy bíróság előtt kikényszeríthető jogot biztosítanak. <sup>23</sup> El is marasztalta <sup>24</sup> Görögországot, mivel az nem tette meg ezt, illetve megróttta Izlandot, az Egyesült Királyságot és Olaszországot is. <sup>25</sup> A Független Szakértői Bizottság emellett Spanyolország esetében azt is kiemelte, hogy a szociális és egészségügyi segítségnyújtás minden szükséglet szenvedőnek és nem csupán azok egyes csoportjának jár. <sup>26</sup> A Független Szakértők Bizottságának ez a határozott álláspontja természetesen nem jelenti azt, hogy az Európai Szociális Karta 13. cikk 1. bekezdése közvetlenül lenne egy belső bíróság előtt kikényszeríthető. Elvileg ez is elképzelhető, de a gyakorlatban arról van szó, hogy a perlési lehetőséget a belső jogalkotásnak kell megteremtenie. <sup>27</sup> A Független Szakértők Bizottságának álláspontja szerint a 13. cikk rendelkezéseit, a Szociális Egészségügyi Segítségnyújtásról szóló Európai Egyezmény részes államainak állampolgárai esetében viszonyosság nélkül kell alkalmazni, illetve ugyanúgy kell eljárni az Európai Szociális Karta részes államainak állampolgárai felé, függetlenül attól, hogy államuk ratifikálta-e a 13. cikket vagy sem, ha ott-tartózkodásuk jogszerű. <sup>28</sup>

A 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokból való (1. bekezdés) részesülés jogának megvalósítása érdekében az ilyen szolgáltatások és az azokban történő önkéntes részvétel (2. bekezdés) biztosítását írja elő.

A Független Szakértők Bizottsága részletesen rákérdezett az ilyen szolgáltatások és kedvezményezettek jellemzőire. <sup>29</sup> A Bizottság az 1. bekezdés tekintetében az abban foglalt szolgáltatás kikényszerítését egyéni jognak tekinti. <sup>30</sup>

A 16. cikk a család jogát biztosítja a szociális, a jogi és a gazdasági védelemre, amely olyan intézkedéseket jelent, mint a szolgáltatások nyújtása, adóügyi könnyítések, lakásépítés és -juttatás fiatal házasoknak. A 16. cikk tulajdonképpen a megfontolt és megfelelő erőforrásokkal támogatott családi és jóléti politikát kéri számon. <sup>31</sup>

A 17. cikk az anyák és a gyermekek társadalmi és gazdasági védelme érdekében ír elő állami kötelezettségeket, megfelelő intézkedéseket, intézményeket és szolgáltatásokat. A Független Szakértők Bizottsága részletesen vizsgálja ezeket az elemeket, <sup>32</sup> és noha a cikk a jogi védelemről nem rendelkezik, ebben az irányban is követelményeket támaszt főként a házasságon kívül született gyermekek, illetve a gyermeküket egyedül nevelő anyákat illetően. <sup>33</sup>

Az Európai Szociális Karta 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyvének 4. cikke az időseknek a szociális védelemhez való jogáról rendelkezik, amelyben a védett értékeket a teljes értékű társadalmi részvétel, az életmód megválasztása, illetve a magánélet tiszteletben tartása jelenti, és ezek érdekében kell a feleknek megfelelő intézkedéseket tennie, így szolgáltatásokat, kedvezményeket, vagy éppen gondozást kell nyújtaniuk.

A nemzetközi emberi jogi szerződések közül az alábbiakban vizsgáltakon kívül több is tartalmazza a szociális biztonsághoz való jogot. A nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény 11. cikke az egyenlő bánásmód biztosítása követelményének egyik területeként külön említi a társadalombiztosításhoz való jogot (1. bekezdés, c. pont). A 12. cikk 2. bekezdés b. pontja intézkedési kötelezettséget ír elő a szülési szabadság bevezetése tekintetében, a 13. cikk a. pontja pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kiterjeszti a családi juttatásokhoz való jog területére. A migráns munkások és családtagjaik védelméről intézkedő nemzetközi egyezmény az egyenlő bánásmód követelményét mondja ki a társadalombiztosítás területén.

Az Emberi Jogok Amerikai Egyezmény csupán egy általános klauzulát tartalmaz a gazdasági, szociális és kulturális jogokról, azok fokozatos megvalósítását mondja ki csupán. Az ezekről a jogokról részletesen intézkedő Kiegészítő Jegyzőkönyv 9. cikke rendelkezik a társadalombiztosításhoz való jogról, külön említve a munkanélküliséget, az idős kort, a fizikailag vagy szellemileg hátrányos helyzetet, a jo-

gosult halálát, a foglalkozási balesetet és megbetegedést, illetve a gyermekszülést mint olyan eseteket, amelyekre e jognak ki kell terjednie. Az Ember-ek és Népek Jogainak Afrikai Kartája a szociális biztonsághoz való jogot külön nem említi, de tartalmát sok tekintetben lefedik más jogokat tartalmazó cikkek. Nyilvánvalóan ilyen a 18. cikk 4. bekezdése, amely az idősek és a fizikailag, illetve szellemileg hátrányos helyzetűek védelméről intézkedik. Sajátossága az Afrikai Kartának az egyén közösség iránti kötelezettségeinek kimondása (29. cikk), melynek része a szociális védelem biztosításában való részvétel kötelezettsége.

A szociális biztonsághoz való jog nemzetközi védelmében jelentős szerepet játszik az Európai Unió, főként a munkaerő szabad áramlása tényleges biztosítása érdekében a tagállami társadalombiztosítási rendszerek koordinálásával. Ennek alapelvei a következők: az egyenlő bánásmód állampolgárságtól függetlenül, az állandó lakóhelytől független kifizetés, a juttatások átfedésének tilalma, illetve a jogosultság vagy a juttatás összeszámítása. Így a munkavállalót nem éri hátrány, ha munkaejét több államban kamatoztatta, illetve ha nyugdíjas éveit más tagországban kívánja eltölteni. Egyre fontosabbá válik a szociális védelem területén kifejtett tevékenység is. Ide tartozik az időskorúak, illetve a fogyatékos-sággal élők védelme, a lakásépítés kérdése. A társadalombiztosítási rendszerek koordinációjával szemben a szociális védelem területén nem közösségi irányelvek, hanem ajánlások és programok útján történik a célok elérése.<sup>34</sup> Az 1989. évben elfogadott, a munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Karta 10. cikke a szociális biztonsághoz való jogról tartalmazza mind a társadalombiztosításhoz, mind a szociális segítségnyújtáshoz való jogot, csakúgy mint a szintén az 1989. évben az Európai Parlament által elfogadott Alapvető Jogok és Szabadságok Kartájának 15. cikke. A két Karta azonban jogilag nem kötelező.

#### A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG KÖZVETETT NEMZETKÖZI KIKÉNYSZERÍTÉSE

A szociális biztonsághoz való jog tiszteletben tartásának nemzetközi ellenőrzése közvetlen és közvetett módon történik. A közvetlen ellenőrzést azok a végrehajtási mechanizmusok jelentik, amelyek a gazdasági és szociális jogokat tartalmazó nemzetközi szerződésekhez csatoltak. Ezek közül kiemelkedik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tevékenysége. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok

Nemzetközi Egyezségokmányának és az Európai Szociális Kartának a végrehajtását az államok jelentései vizsgálata útján ellenőrzik. Emellett az Európai Szociális Karta esetében hatályba lépett a kollektív panaszhoz való jog. A polgári és politikai jogokat tartalmazó nemzetközi szerződések esetén biztosított egyéni panaszjog közvetett kikényszerítési lehetőséget is biztosít a gazdasági, szociális és kulturális jogok részére. Ilyenkor a benyújtott panasz valamelyik, az adott egyezménybe foglalt polgári vagy politikai jog – például a diszkrimináció tilalma, a méltányos bírósági eljáráshoz vagy a tulajdonhoz való jog – sérelmére hivatkozik, de az ügy alapját, amelyben a jogsértés történt, egy gazdasági vagy szociális jog tartalmát érintő tényállás jelenti. Ilyen módon ha nem is a teljes gazdasági vagy szociális jog, de egy-egy eleme nemzetközi bírói (az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt) vagy kvázi-bírói (az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága előtt) fórum előtt érvényesíthető.

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkének, tehát a diszkrimináció-tilalomnak a megsértése miatt indított több fontos ügyben hozott döntése bizonyítja, hogy a Bizottság azt alkalmazhatónak tartja a szociális biztonsággal összefüggő kérdésekben. Ezek a szociális biztonsággal kapcsolatos ügyek túlnyomó részt Hollandiából érkeztek. Az *F. H. Zwaen de Vries v. Hollandia*<sup>35</sup>- és a *S. W. M. Broeks v. Hollandia*<sup>36</sup>-ügyekben a panasz lényege az volt, hogy a kérelmező férjzett nők csupán akkor kaphattak tartós munkanélküli segílyt, ha bizonyították, hogy ők a kenyérkeresők vagy házastársuktól külön éltek. A Bizottság álláspontja szerint az ilyen ügyekben, noha a Polgári és Politikai Jogok Nemzeti Egyezségokmánya nem szól a szociális biztonsághoz való jogról, ha egy részes állam azt elismeri, azt diszkriminációmentesen kell működtetnie. Az *L. G. Danning v. Hollandia*-ügyben<sup>37</sup> a panasz tárgya az volt, hogy rokkantsági nyugdíj összege házasságban élő személynél magasabb volt. A Bizottság itt is alkalmazhatónak ítélte a 26. cikket, de a különbségtételt indokoltnak fogadta el.

Az *A. M. M. Doesburg Lannooij Neefs v. Hollandia*-ügyben<sup>38</sup> a panaszos szerint diszkriminatív volt, hogy magasabb összegű munkanélküli segíly kérelmét az az utasították el, hogy édesanyjával élt egy háztartásban, holott, ha testvéreivel lakott volna együtt, az megillette volna. A Bizottság elfogadta a holland kormány álláspontját, amely szerint a különbségtétel indokolt, mivel az egyenesági rokonok között tartási kötelezettség áll fenn. A *D. Pungner v. Ausztria*-ügyben<sup>39</sup> a Bizottság diszkriminációnak minősítette, hogy a túlélő férj nem kaphatott özvegyi nyugdíjat.<sup>40</sup>

A méltányos bírósági eljáráshoz való jog érvényesítése szociális biztonsági ügyekre nézve, az Emberi Jogok Európai Bíróságának nevéhez fűződik. A Bíróság a *Feldbrugge v. Hollandia*<sup>41</sup>- és a *Deumland v. Németország*<sup>42</sup>-ügyekben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. bekezdésébe foglalt bírósághoz fordulás jogát kiterjesztette egyes társadalombiztosítási ellátások területére, mivel megállapítása szerint az ilyen szolgáltatások alapvetően magánjogi (polgári jogi) jellegűek, így vonatkozik rájuk az Egyezmény idézett 6. cikke. Az említett két ügyben a Bíróság az egészségbiztosítás pénzbeni ellátása esetében, illetve az ipari balesetek elleni kötelező biztosítás alapján özvegynek járó kiegészítő nyugdíj esetében, a magánjogi jelleget a munkaszerződés mint kiindulópont alapján állapította meg. A *Salesi v. Olaszország*<sup>43</sup>- és *Schuler-Zraggen v. Svájc*<sup>44</sup>-ügyekben a Bíróság kiterjesztette a méltányos bírósági eljáráshoz való jogot a közjogi alapon járó szociális segítségnyújtás területére is. A két ügyben a panasz törvény alapján járó fogyatékoság, illetve munkaképtelenség esetére szóló pénzbeli járadékkal volt kapcsolatos.

A méltányos bírósági eljáráshoz való jognak a szociális védelem kérdésében való érvényesítése *eljárás-garanciát* nyújtva ad közvetett védelmet. A diszkriminációtilalom kiterjesztése *egy már nemzetközi szerződésben biztosított jog esetére* garantálja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és így nyújt közvetett védelmet. A tulajdonhoz való jog esetében a közvetett védelem a *védett tárgy alá vonással* történik.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Gaygusuz v. Ausztria*-ügyben<sup>45</sup> először ismeri el, hogy egy szociális biztonsági juttatás az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve által védett tulajdon fogalma alá vonható. Az ügyben szereplő juttatás olyan személyeknek jár, akik már nem kaphatnak munkánélküli segélyt, de az igénybevétel alapja az, hogy a kedvezményezett fizette járadékát a munkánélküliség elleni biztosítás alapjába. A Bíróság az ilyen juttatásra való jogot pénzügyi jogosítványként a tulajdonhoz való védett tárgyaként ismerte el. Korábban az Emberi Jogok Európai Bizottsága nem ismerte el a fogyatékoság esetére szóló nyugdíjat a tulajdonhoz való jog által védett javak egyikeként, arra hivatkozva, hogy ezt a társadalmi szolidaritás alapján az általános társadalombiztosítási rendszer fedezi, így nincs közvetlen kapcsolat a hozzájárulás és a juttatás között, következésképpen egyetlen pillanatig sincs azonosítható és igényelhető része a társadalombiztosítási alaphoz.<sup>46</sup> Egy másik ügyben a Bizottság rámutatott, a nyugdíjhoz való kötelező hozzájárulás tulajdoni jogot hozhat létre az így keletkező alaphoz, legalábbis az

alap egy részére, de ennek a jognak a tényleges érvényesíthetőségét meghatározhatja a mód, ahogyan az elosztást végzik.<sup>47</sup> A Bizottság tehát élesen megkülönbözteti a hozzájáruláson alapuló társadalombiztosítási juttatást a szolidaritási alapon nyugvó juttatástól, és csak az elsőt ismeri el a tulajdonjog tárgyaként. A Bíróság a *Gaygusuz*-ügyben ugyan nem hangsúlyozta ezt a különbséget, de azért szükségesnek tartotta utalni arra, hogy az ügyben szereplő juttatás igénybevétele végső soron a járulék fizetéstől függ.

## ÖSSZEGZÉS

A szociális biztonsághoz való jog nemzetközi jogi védelme napjainkra kiterjedt szerződési szabályozást jelent, amelynek végrehajtása fölött a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az ENSZ és az Európa Tanács őrökdi. A szociális biztonsághoz való jog a társadalombiztosításhoz való jog mellett a szociális egészségügyi jogi segítségnyújtáshoz való jogot is felöleli, sőt ez utóbbi önálló jogként jelenik meg az Európai Szociális Karta rendszerében. Ez utóbbi egyezmény 'esetjoga' alapján az államnak lehetőleg a társadalombiztosítás útján kell polgárainak szociális védelméről gondoskodnia, ha a tulajdonuk és/vagy munkájuk alapján nem képesek alapvető emberi szükségleteik kielégítésére.

## JEGYZETEK

1. Ferge Zsuzsa: Vannak-e tiszta elosztási elvek? In: Hanák Katalin–Neményi Mária (szerk.): Szociológia – emberközelben. Losonczy Ágnes köszöntése Budapest, Új Mandátum, 1998. 17. o.
2. Ferge: idézett mű. 30–31. old.
3. George Bernard Shaw: Hat színmű. Budapest, Magyar Helikon, 1972. 297. o.
4. Asbjorn Eide a részben általa írt és szerkesztett kézikönyv három tanulmányában is visszatér erre a gondolatra. Lásd: Asbjorn Eide: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food. Obstacles and Goals to Be Pursued. In: Asbjorn Eide–Catarina Krause–Allan Rosas (eds.) Economic, Social And Cultural Rights. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995. 36–37. o.; 95. o. valamint 387. o.
5. Martin Scheinin: The Right to Social Security. In: Eide–Crause–Rosas (eds.): idézett mű. 161. o. (kiemelés tőlem K. G.)
6. Lásd erre Charles Reich: The New Property. In: Yale Law Journal 73. 738–787. o.

7. Anthony Quinton: A tökéletlenség politikája. Az angol konzervatív gondolkodás vallásos és szerkuláris tradíciója Hookertől Oakeshottig. Pécs, Tanulmány Kiadó, 1995. 106–108. o.
8. Robert Castel: A szociális kérdés alakváltozásai. Budapest, Max Weber Alapítvány–Wesley Zsuzsanna Alapítvány–Kávé Kiadó, 1998. 221–225. o.
9. Quinton: idézett mű. 108. o.
10. Idézi Robert Castel. Lásd 8. lábjegyzet 254. old.
11. A. J. P. Taylor: Bismarck: A férfi és az államférfi. Budapest, Scolar, 1999. 211. o.
12. Ugyanott.
13. Lásd Bard-Anders Andreassen: Article 22. In: Asbjorn Eide et alii (eds.): The Universal Declaration of Human Rights. Oslo, Scandinavian University Press, 1992. 329–345. old
14. Ugyanott. 346–348. old.
15. Revised Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports to be Submitted by State Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN documents E/1991/23.
16. Scheinin: idézett mű. 162–163. o.
17. Conclusions III. 62. o.
18. Conclusions IV. 81. o.
19. Conclusions IV. 81. o.
20. Conclusions III. 63. o.
21. Conclusions XII-1, 32–34. o. General Introduction.
22. Scheinin: idézett mű. 163–164. o.
23. Conclusions I. 64. o.
24. Conclusions XII-I. 188. o. Greece
25. Conclusions XII-I. 189. o. Iceland. 190–192. o. United Kingdom. 182. o. Italy.
26. Conclusions X-2, 121. o. Spain.
27. Martin Scheinin: Economic and Social Rights as Legal Rights. In: Eide–Krause–Rosas (eds.): idézett mű. 55. old.
28. Conclusions VII. 77–78. o. A Karta végrehajtásának objektív kötelezettségére lásd: Kardos Gábor: A ratifikáció és a lelkiismeret parancsa. In: Fundamentum. 1998/3. sz. 148. o.
29. Conclusions I. 70. o.
30. Ugyanott.
31. Conclusions I. 75. o.
32. Conclusions I. 77. o.
33. Conclusions IV. 104. o., Conclusions VI. 105. o.
34. Lásd erre Gyulavári Tamás–Könczei György: Európai szociális jog. Budapest, Osiris, 2000. 148–174. o. Ez a kötet jól használható az Európai Szociális Karta tekintetében is, lásd a 199–279. oldalakat.
35. Communication No. 182/1984.
36. Communication No. 172/1984.
37. Communication No. 180/1984.
38. Communication No. 425/1990.
39. Communication No. 415/1990.
40. További ügyekre, illetve részletekre lásd Bán Tamás: Nemzetközi fórumok állásfoglalásai gazdasági, szociális és kulturális jogokat érintő egyéni panaszok. In: Fundamentum. 1998/3. sz. 153–158. o.
41. Feldbrugge, 1986. május 29-i ítélet.
42. Deumland, 1986. május 29-i ítélet.
43. Salesi, 1993. február 26-i ítélet.
44. Schuler–Zraggen, 1993. június 24-i ítélet.
45. Gaygusuz, 1996. szeptember 16-i ítélet.
46. Appl. 10971/84.
47. Appl. 4130/69.